

投資主体としての自治体の検討： 高知県梼原町を対象に

Consideration of local government as an investment institution :
With a focus on Yusuhara Town of Kochi Prefecture.

三 重 遷 一

要 旨

この論文は、地域経済論の視点から、地域の持続的発展のための資金循環の起点として資本を投入し続ける基礎自治体の役割を、高知県梼原町における集落活動センターの取組みに焦点を当てて考察した。梼原町では、高齢化の進展と主要な雇用の受け皿であった林業や建設業、卸売・小売業での就業者が減少している。これに対して、県や町独自から財政的支援を受けた集落活動センター事業によって、旧小学校や集会所などを利用した拠点を全ての区に備え、地域住民が主体となって、近隣の集落との連携を図り、生活、福祉、産業など、地域が抱える課題やニーズに応じた取組みを地域ぐるみで行っている。こうした活動は、地域での雇用創出とコミュニティ機能の維持に寄与し、地域内再投資力を高め、地域内経済循環の形成のために重要な要因となっている。

キーワード：地域経済，地域内経済循環，地域経済論

1. はじめに

加速度的に人口減少が進む日本において、2014年秋から、第二次安倍政権が「地方創生」という造語を使いはじめ、東京一極集中を是正し、活力ある地域社会を実現し、日本全体の活力を上げることを目的とした一連の政策が行われている。しかし、「地方創生」の名の下に国の進める政策に対しては、岡田ほか（2015）は、地方創生の矛盾を指摘し、その本質を新自由主義的な「選択と集中」や自治体の広域化や道州制へと誘導する方向をもっているとしている¹⁾。そのような中央集権的な誘導型自治体政策に地方から対峙するためには、国が示す地方創生の

枠組みにこだわらず、地域にとって必要な支援策と住民の主体的な取組みのベストミックスが必要となる。なぜなら、地域というのは、自然環境や歴史的条件、社会的文化によって個別的な地域社会が形成されている。そして、現代の地域社会で人間が生存していくための土台となるのが「地域経済」であり、地域社会の発展のために、個々の地域経済の歴史的・社会的特殊性に注視する必要がある。

2020年4月1日現在、「地方創生」の名の下で、地方自治体では、産業の実態や国の総合戦略などを踏まえた「地方版総合戦略」の策定と実施が求められ、47都道府県と1,712市区町村で地方版総合戦略を策定されている²⁾。国の策定した「まち・ひと・しごと創生総合戦略」には4

つの基本目標があり、その4つ目の基本目標に関わる施策として、中山間地域対策としての「小さな拠点」形成が挙げられている³⁾。「小さな拠点」とは、生活・福祉サービスを一定にエリア内に集め、人口減少の進む中山間地域等の生活維持を図ることを目的とされている。また、「小さな拠点」は「守りの砦」であると同時に、地域内の多世代の交流、地域外の新たな人材の受け入れの拠点、新しい地域の活動や雇用の場としての「攻めの砦」ともなるとされている⁴⁾。そして、「小さな拠点」を地域住民の力で運営する組織として「地域運営組織」の設置が必要とされている。

本稿では、高知県版「小さな拠点」として2012年から取り組まれている梼原町の集落活動センターを事例として取り上げ、以下に述べる地域経済論の視点から、地域経済の持続的発展のための資金循環の起点としての基礎自治体の役割について検討する⁵⁾。

岡田(2020)⁶⁾によれば、地域経済が持続的に発展するということは、毎年、その地域でまとまった投資がなされることを意味する。そして、投資というのは、あるまとまったお金を投下することによって、商品と労働力を購入し、それらを結合して、新たな商品やサービスを作りだし、それを販売することによって、利益をともなった売上を回収する経済活動としている。そして、地域経済の持続的な発展を実現しようとするのであれば、その地域において、地域内で繰り返し再投資する力＝地域内再投資力をいかに作り出すが決定的に重要であると述べている。では、地域への再投資は、どのような主体によって行われるのかというと、一般にその中心に位置するのは民間企業であるが、岡田は、「利潤」の獲得を目的とした組織でなくとも、農家や協同組合、NPOに加え、市町村や第三セクターも再投資の主体として位置づけている。特に、民間企業の投資力が少ない小規模な自治体ほど、地域内再投資力の形成において、基礎

自治体の財政支出は、量と質の両面において、大きな役割を果たしていると指摘する。梼原町の場合、2018年度の町内総生産額は約111億円に対して、普通会計の歳出額は約65億円になっており、約6割を占めている。市町村の財政支出がすべて地域経済に環流しているわけではないが、大きなウェイトを占めていることが確認できる。また、質的な面からみると、生産や消費のためには、道路や用水等の社会インフラや住宅や教育・福祉施設、商店等が地域に存在していなくてはならない。とりわけ、農林漁業における地域内再投資は、単なる生産行為だけでなく、その生産活動を通じて、農地や山河等の国土環境を無償で維持している側面がある。「令和2年度版地方財政白書」によれば、1万人以下の町村では、歳入総額に占める地方税の割合が13.0%に対して、地方交付税の占める割合は37.1%となっている。こうした小規模自治体の多くが、農林漁業を重要産業として位置づけている。交付金や補助金によって、中山間条件不利地域の自然環境に対する再投資を支援する必要性は、経済活動と自然条件、生産・生活が一体となって、再生産を繰り返していることにある。2009年に「環境モデル都市」に認定されている梼原町の場合、このような地域経済と地域の自然環境との一体性を認識した取組みとして、森林資源を利用した木質バイオマス・ペレット工場の設置や地元木材を使った住宅・公共施設の建設などが挙げられる。

本稿の構成は以下の通りである。第2節では、各種統計調査に基づいて、梼原町の人口構成と産業の特徴を概観し、コミュニティ機能の維持や地域内再投資力の投資主体としての基礎自治体の必要性について述べる。第3節では、梼原町の集落活動センター事業について紹介し、地域経済への波及効果について考察する。第4節では、投資主体としての基礎自治体とみた場合の梼原町の特徴と課題について述べる。



図1 梶原町の各区名称と集落数
(出所) 梶原町企画財政課提供資料より引用

2. 人口減少社会における梶原町の人口と産業

1. 人口減少への歯止め

図1に示すように、高知県梶原町は、1889年に梶原、越知面、四万川、初瀬、中平、松原の6カ村が合併し、1916年には町制を施行して「梶原町」となった。そして、それぞれの村の集落を包括する組織として「区」と称する住民自治組織が存在し、その代表に「区長」を置き、自主防災活動など住民を代表する組織としての役割を担っている。「平成の大合併」によって、1999年3月末に3,232あった全国の市町村数は、2020年10月1日現在で1,718にまで減少しているが、梶原町は2003年9月30日に葉山村、東津野村とで構成する合併協議会を解散し、単独自治体としての現在に至っている。

梶原町を取り巻く状況を、市町村レベル・集落レベルからみる。高知県の調査(2017)によれば、高知県の市町村単位でみた「過疎地域」⁷⁾と「中山間地域」⁸⁾では、高知県全域全34市町村のうち、「過疎地域」は24市町村(全域)と4市町村(一

部)からなり、県全面積の約80%、県人口の約27%を占めている。また、「中山間地域(地域振興立法5法指定)」は27市町村(全域)と7市町村(一部)からなり、県全面積の93%、県人口の約39%を占めている。

市町村別にみると、1960年から2015年の間に、人口が50%以上減少した市町村は18市町村に上り、梶原町では63.4%の減少と県内では7番目に減少率が高くなっている。

集落における世帯数に着目すると、表1に示すように梶原町では、1960年の世帯数の構成比は「20～49世帯」の集落が過半数を占めていたが、2015年では「19世帯以下」の集落数が50%以上となっており、1集落当たりの世帯数が減少していることがわかる。

集落を旧村単位の区別に比較すると、表2から2005年から2015年の間に、全ての区で人口・世帯数ともに減少しているが、その人口減少率は西区が-16.8%、東区が-17.1%、四万川区が-24.6%、越知面区が-30.3%、初瀬区が-33.5%、松原区が-24.6%となっており、町中心部への距離や就業機会によって、地域的な差異が存在する。

しかし、2017年と2018年の数値をみると、4つの区で人口が増加し、全ての区で世帯数が増加している。梶原町では、移住定住政策として、2016年度より「移住定住コーディネーター」を設置しており、移住を希望する人と地域の間立つ窓口となって、住居や職場の選定等、細やかなニーズを聞き入れ、地域の特性とマッチン

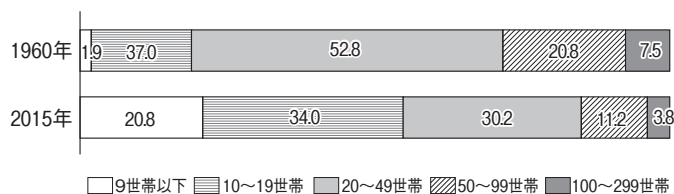


表1 梶原町における集落世帯数の構成の推移

(出所) 高知県中山間振興・交通部 中山間地域対策課(2017)
「平成28年度高知県集落調査 高知県の集落——平成27年国勢調査からみた集落等の状況」より作成。

松 原 区				初 瀬 区			越知面区		
	2005年	2015年	2017年	2005年	2015年	2017年	2005年	2015年	2017年
人口(人)	376	264	268	188	125	136	760	530	555
世帯数(世帯)	204	141	154	70	60	73	321	247	276
高齢化率(%)	46.3	61.7	63.1	43.1	50.4	53.7	35.8	43.2	45.4
四万川区				東 区			西 区		
	2005年	2015年	2017年	2005年	2015年	2017年	2005年	2015年	2017年
人口(人)	676	510	553	1,820	1,509	1,500	805	670	625
世帯数(世帯)	280	243	263	806	638	707	249	231	339
高齢化率(%)	45.7	51.8	52.1	25.9	31.7	34.3	44.2	49.3	44.4

表2 梼原町各区の人口、世帯、高齢化率

(注1) 2017年および西区の2018年の数値は3月末現在の住民基本台帳による数値となる。

(注2) 秘匿地域の数値は除く。

(出所) 総務省統計局「国勢調査」および梼原町企画財政課提供資料より作成。

グを考慮し、移住希望者と地域にとってより良い移住を提案、実践している。また、空き家を10年契約で家主より町が無償で借り受け、リフォームして移住者に貸し出す事業を行っており、「飯母移住定住促進住宅」、「竹の藪クラフト（移住定住雇用促進住宅）」、「紹介住宅（現状の空き家）」、「町営住宅」と合わせて、2019年3月末で58戸120人の移住者を受け入れている⁹⁾。また、移住者に加えて、2014年夏の全国高校野球選手権高知大会にベスト8入りし、2017年夏には、全国高校野球選手権高知大会準優勝を果たした野球部への入部生の増加により、梼原高校へ入学して寮などに入居する学生も社会増加に寄与している。

しかし、2012年には、梼原町の56集落のうち22集落での高齢化率が50%を超えており、表2からも、西区を除けば、区単位でも高齢化が進行しているため、コミュニティ機能の低下や地域の担い手不足などが依然として深刻な課題となっている。

2. 産業構造の変化

梼原町において、1955年以降、初めて人口の社会増加が起こったのが1993年度から1994年度であった。当時、雇用の受け皿としての役割を

果たしたのが、第一次産業である農業と林業、そして第二次産業の建設業であった¹⁰⁾。しかし、表3から2010年から2015年の変化をみると、まず第1に特徴的な点として、梼原町の主要な雇用の受け皿として役割を果たしてきた林業における就業者数が全ての区で減少していることである。そして、建設業でも、他の産業と比較して、依然として主要な就業先となっているが、その就業者数は減少している。他方で、2005年から2010年にかけては減少していた農業への就業者数は、一転して増加している。第2に特徴的な点は、医療、福祉での就業者が増加している点である。梼原町は、特定健診率が高知県で第1位と、保健・医療・福祉・介護の充実したまちづくりを進めており、高齢化の進展とともに、今後も就業者が増加することが予想できる。

次に、表4から事業所数と従業員数を地域別に比較してみると、人口と同様に、町中心部より北部に事業所が多いことがわかる。役場庁舎を含め、猟銃の製造を行う株式会社南国ミロク梼原工場をはじめとする製造業や医療・教育機関、各種団体の拠点が集まり、他の地域に比べ商業に従事している者が多い東区では、事業所数と従業員数も一番多い。2番目に従業員数が多い西区においては、自動車用組電線（ワイ

産業大分類	栲原区	越知面区	四万川区	東区	西区	初瀬区	松原区
総 数	-229	-70	-19	-49	-38	2	-55
農 業	116	12	70	39	-2	16	-19
林 業	-181	-29	-63	-31	-13	-12	-33
漁 業	1	0	0	1	0	0	0
鉱 業	8	0	0	6	2	0	0
建設業	-99	-33	-13	-54	-5	5	1
製造業	-12	-12	8	-1	-5	-3	1
電気・ガス・熱供給・水道業	-3	0	-1	0	0	0	-2
情報通信業	1	1	0	-1	0	0	1
運輸業	-14	1	-5	-2	-5	-1	-2
卸売・小売業	-50	-19	-10	-14	-7	-1	1
金融・保険業	-1	1	0	-3	1	0	0
不動産業	1	0	0	1	0	0	0
学術研究，専門・技術サービス業	5	2	2	0	2	-1	0
宿泊業・飲食サービス業	-8	-1	-3	-4	0	2	-2
生活関連サービス業，娯楽業	-4	3	-3	-4	1	0	-1
教育，学習支援業	3	1	0	3	-2	0	1
医療・福祉	22	11	1	3	10	0	-3
複合サービス業	-6	-2	1	2	-5	0	-2
サービス業（他に分類されないもの）	-19	-6	-4	-2	-7	-2	2
公務（他に分類されないもの）	11	0	1	12	-3	-1	2
分類不能の産業	0	0	0	0	0	0	0

表3 産業大分類別にみた15歳以上就業者人口の増減数（2010年～2015年）

（出所）総務省統計局「国勢調査」より作成。

2006年			2009年		2014年	
	事業所数	就業者数	事業所数	就業者数	事業所数	就業者数
松原区	19	43	18	35	16	44
初瀬区	5	11	7	28	7	51
越知面区	28	74	25	64	22	64
四万川区	40	180	39	163	33	109
西 区	26	297	28	403	26	292
東 区	155	968	152	918	141	941

表4 各区における事業所数と従業員数

（出所）総務省統計局（2006）「平成18年事業所・企業統計調査」
 および総務省統計局（2009）（2014）「経済センサス 基礎調査」
 平成21年，平成26年より作成。

ヤーハーネス)の生産および介護事業を行う四国部品株式会社を含む社会保険・社会福祉・介護事業や、梼原町森林組合を含む木材・木製品製造業の企業が多い。相対的に、南部の初瀬区と松原区では、事業所数も従業員数も少ない。しかし、初瀬区と松原区では、それぞれ2009年と2014年には従業員数が増加している。その理由は、初瀬区の場合、梼原町の地域活力支援事業をきっかけに韓国倍材(ペジェ)大学との連携から始まったキムチづくりが2008年に「韓国風レストラン」として営業を開始し、2012年には集落活動センターはつせの事業となった「知る人ぞ知る癒やしの隠れ家(韓国式サウナ、レストラン)」が生み出した雇用によるものである。松原区の場合は、2013年に集落活動センターまつばらの事業として行われるようになったガソリン等の石油製品の販売と農業資材の販売、そして地域食材加工販売のための施設が生み出した雇用であった。また、初瀬区と松原区

で公共交通空白地有償運送業務や梼原町内への配食サービスを行うNPO法人 絆の活動も事務所が置かれている初瀬区の雇用を生み出している。他の区についても、活動開始時期の関係から2014年の統計には表れていない効果が、今後の統計に表れてくると予想される。

最後に、地域内経済循環の観点からみると、高齢化がすすむにつれて、国民年金をはじめとする年金経済の役割は大きくなっていく。梼原町の場合、2020年度3月末の年金給付額は17億1,200万円となっており、これは、2016年の経済産業省「商業統計」にみる梼原町の年間商品販売額19億8,800万円に匹敵するほど大きな額となっている¹¹⁾。賃金や年金からなる家計支出について、域内での消費が大きいほど、地域の投資主体の再投資力は大きくなる。逆に、域外企業で購入すれば、地元企業の再投資力は縮小していくことになる。表5をみると、付加価値額が大きい製造業や建設業では秘匿されている

(単位: 件, 人, 百万円)

産業大分類	総数(単独・本所・支所)			単独事業所			本所・本社・本店			支所・支社・支店		
	事業所数	従事者数 (人)	付加価値額 (百万円)	事業所数	従事者数 (人)	付加価値額 (百万円)	事業所数	従事者数 (人)	付加価値額 (百万円)	事業所数	従事者数 (人)	付加価値額 (百万円)
農林漁業	3	14	39	2	11	×	—	—	—	1	3	×
鉱業、採石業、砂利採取業	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
建設業	24	198	713	22	172	×	—	—	—	2	26	×
製造業	22	254	1140	20	125	×	—	—	—	2	129	×
電気・ガス・熱供給・水道業	2	6	×	—	—	—	—	—	—	2	6	×
情報通信業	1	1	×	1	1	×	—	—	—	—	—	—
運輸業、郵便業	8	62	101	7	51	×	—	—	—	1	11	×
卸売・小売業	55	183	468	50	141	×	2	32	×	3	10	44
金融・保険業	2	7	×	—	—	—	1	1	×	1	6	×
不動産業、物品賃貸業	4	6	5	4	6	5	—	—	—	—	—	—
学術研究、専門・技術サービス業	1	5	×	1	5	×	—	—	—	—	—	—
宿泊業・飲食サービス業	36	125	171	29	54	42	—	—	—	7	71	128
生活関連サービス業、娯楽業	16	30	35	15	27	×	1	3	×	—	—	—
教育、学習支援業	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
医療・福祉	13	151	511	4	11	×	2	6	×	7	134	456
複合サービス業	5	33	140	—	—	—	1	19	×	4	14	×
サービス業(他に分類されないもの)	9	40	78	9	40	78	—	—	—	—	—	—

表5 業種別事業所数, 従業者数, 付加価値額

(出所) 総務省統計局(2016)「平成28年経済センサス 活動調査」より作成。

が、卸売・小売業の場合には、従業者と付加価値額の多くが単独事業所または本所・本社・本店が生み出している。こうして実現された価値が、再び利潤や原材料費として企業や事業者に、賃金として家計に、税金として市町村に還元する。同時に、素材的な面からも、卸売・小売業は、ひとたびそれが失われると「買物難民」と呼ばれる人々を生み出すことから、住民の生活地域（生活の場）を維持していくために不可欠である。そのため、小さな自治体ほど、その行財政支出は、地域社会の形成主体として能動的な役割を果たしているといえる¹²⁾。

3. 集落活動センターの設立とその取組み

1. 設立の背景

2010年度に梶原町で実施された住民アンケート調査では、①交通手段が不十分、②飲み水や生活用水の質や量が不十分さ、③雇用の不足、④道路等の危険箇所存在、⑤生活費が足りない、⑥野生動物による農業被害、の大きく6つの項目が課題として整理された。他方で、これらの課題が解消されれば、全体の97.1%が「住み続けたい」「不便でも住み続ける」と回答し、地元への愛着があることが判明した。

2015年11月の「梶原町まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、上記の課題を受け、①人と人との絆を大切にすまち、②助け合い・支え合うまち、③保健・医療・福祉・介護の充実したまち、④生きものに優しい低炭素なまち、⑤自信あふれる梶原人を育てるまち、⑥選ばれるまち、の6つの具体的施策を計画した。梶原町では2013～14年に3カ所（松原区、初瀬区、四万川区）で開所されていた集落活動センターは、②の施策の要として位置づけられ、総合戦略の発表時点で残り3カ所（越知面区、東区、西区）の設置も見据えられており、2018年までに町内全域に集落活動センターが開所された¹³⁾。

この集落活動センター事業は、旧小学校や集

会所などを拠点に、地域住民が主体となって、地域外の人材などを活用しながら、近隣の集落との連携を図り、生活、福祉、産業、防災など、地域が抱える課題やニーズに応じた取組みを地域ぐるみで行うことを目的としている。財源としては、活動に必要な施設整備等のハード事業を、主として高知県の「集落活動センター推進事業補助金」による整備事業が用いられ、3年間の限度として、センター1カ所あたりに6,000万円を上限に、県の補助を2分の1、町の補助を2分の1受けている。また、梶原町独自の支援として2015年度から「集落活動センター推進事業交付金」が用意され、組織設置後の5年間の運営に必要な経費を年間200万円支援している。財政的な支援だけではなく、「ゆすはら応援隊」として集落活動サポーターを配置し、人材面での支援も行っている。隊員の募集は2012年度から開始し、任期は3年間とし、外からの目線を活かして、地域とともに活動してもらうことを任務としている。初年度は公募に応じた三人の若者が選ばれ、各センターにおいて活動を開始した。その後、隊員の入退を繰り返しながら、2012年9月から2017年4月末までに9人の隊員が着任した¹⁴⁾。

2. 運営主体としての地域運営組織

地域運営組織とは、「地方創生総合戦略（2018改訂版）」によれば、持続可能な地域をつくるため、「地域デザイン」に基づき、地域住民自らが主体となって、地域住民や地元事業体の話し合いの下、それぞれの役割分担を明確にしながら、生活サービスの提供や域外からの収入確保などの地域課題の解決に向けた事業等について、多機能型の取組みを持続的に行うための組織とされている¹⁵⁾。また、総務省の地域運営組織に関する調査では、地域運営組織を「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づ

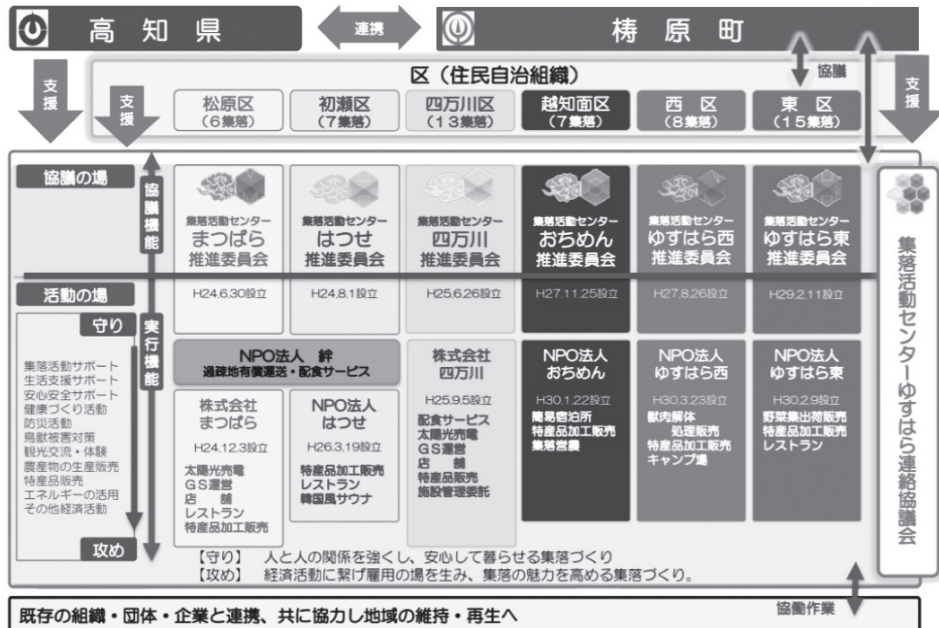


図2 梼原町における地域運営組織の形態

(出所) 梼原町企画財政課提供資料より引用。

き、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織¹⁶⁾と定義している。そして、地域運営組織は、「地域課題を共有」し、「解決方法を検討」するための「協議機能」と、「地域課題解決に向けた取組を実践」するための「実行機能」を有する組織と位置付けられている。

地域運営組織の組織形態としては、協議機能と実行機能を同一の組織が合わせ持つもの（一体型）や、協議機能を持つ組織から実行機能を切り離して別組織を形成し、相互に連携しているもの（分離型）など、地域の実情に応じて様々であるが、梼原町の場合は、図2に示すように分離型となっている。

梼原町の場合に特徴的であるのは、総務省の調査によれば、地域運営組織の母体について、自治会・町内会および自治会・町内会の連合組織を母体としているものが全体の50%となっているのに対して、梼原町の場合は、旧村単位をもとにした「区長制」という古くからの伝統的な「住民からの選挙によって選出された区長を

軸とする住民自治システム」を母体としている点にある。そのため、梼原町では、各区長が集落活動センターの代表的な役割を担っている。こうした区長制を通じて、各区ごとの課題の町へのフィードバックが速やかに行われ、町施策への協働体制が構築されている。梼原町では、伝統的な住民自治システムである区長制を元にして、地域の多面的な課題への取組みが行われているといえる。

3. 地域内経済循環を高める主体としての集落活動センターの活動

以下では、各集落活動センターの代表に行った聞き取り調査と梼原町企画財政課から提供された資料をもとに、各区の地域課題に対応して設立された集落活動センターの取組みについて紹介する。

① エネルギー供給体制の整備

松原区と四万川区での集落活動センター設立

名 称	集落活動センターまつばら	集落活動センターはつせ	集落活動センター四万川
事業内容	複合型燃料供給施設(給油所、農林業資 材販売施設) 地域食材加工販売施設(トイレ、車庫棟) 地域食材加工販売施設(加工販売棟)	地域防災拠点施設 敷地整備 韓国式サウナ、レストラン	燃料供給等複合施設建設(1) 四万川地区多目的施設改修(2)
総事業費	5,611万円	5,598万9,000円	(1) 7,416万3,000円 (2) 1,153万5,000円
財源内訳	県 2,802万6,000円 町 2,802万8,000円 松原区 5万6,000円	県 2,799万3,000円 町 2,799万6,000円	県 (1) 3,000万円 (2) 5,000万円 町 (1) 3,000万円 (2) 5,000万円 四万川区集落協定 (1) 560万円 四万川区 (1) 856万3,000円 (株)四万川 (2) 153万5,000円
補助金の種類	高知県集落活動センター推進事業補助金	高知県集落活動センター推進事業補助金	高知県集落活動センター推進事業補助金
運営実施主体	株式会社まつばら	特定非営利活動法人はつせ	株式会社四万川
設 立	2012年12月4日	2013年3月19日	2013年9月5日

名 称	集落活動センターおちめん	集落活動センターゆすはら西	集落活動センターゆすはら東
事業内容	太陽光発電施設整備(1) 地域交流滞在拠点施設改修事業(2)(3) 地域交流滞在拠点施設備品購入(4) 集落宮農機具購入(5)	移動式解体処理車購入(1) 獣肉解体処理施設建設(2) 獣肉解体処理施設外整備(3) 集落活動拠点施設改修(4)	地域活動拠点施設整備(1) 地域活動拠点施設整備、車両購入、野外 多目的施設建設(2)
総事業費	(1) 450万円 (2) 9,136万8,000円 (3) 57万2,000円 (4) 1,224万4,000円 (5) 1,306万6,000円	(1) 2,175万3,000円 (2) 3,542万2,000円 (3) 1,236万円 (4) 402万3,000円	(1) 4,554万3,000円 (2) 1,802万7,000円
財源内訳	国 (2) 4,223万4,000円 県 (1) 225万円 (4) 612万1,000円 (5) 653万3,000円 町 (1) 225万円 (2) 4,913万4,000円 (3) 57万2,000円 (4) 612万3,000円 (5) 653万3,000円	国 (1) 1,139万4,000円 (2) 1,783万2,000円 県 (2) 694万7,000円 (3) 614万2,000円 (4) 186万8,000円 町 (1) 1,035万9,000円 (2) 1,064万3,000円 (3) 614万3,000円 (4) 186万8,000円 西区 (3) 7万5,000円 (4) 28万7,000円	県 (1) 2,190万6,000円 (2) 759万2,000円 町 (1) 2,363万7,000円 (2) 807万1,000円 東区 (2) 236万4,000円
補助金の種類	(1)(4)(5) 高知県集落活動センター 推進事業補助金 (2) 内閣府 地方創生拠点整備交付金	(1)(2) 農水省 鳥獣被害防止総合対策 交付金 (2)(3)(4) 高知県集落活動センター推 進事業補助金	(1)(2) 高知県集落活動センター推進事 業補助金
運営実施主体	特定非営利活動法人おちめん	特定非営利活動法人ゆすはら西	特定非営利活動法人ゆすはら東
法人設立	2018年1月22日	2018年3月23日	2018年2月9日

表6 各集落活動センターの事業概要
(出所) 梶原町企画財政課提供資料より作成。

のきっかけは、2011年に危険物の規則改正により、個人経営のガソリンスタンドが地域からなくなる可能性が発生したことであった。高齢者の利用や冬季の灯油供給などに支障をきたす恐れがあったことを背景に、ガソリンスタンドの整備とあわせて、区での取組みを通じて地域の魅力を活かした活動を推進することとなった。

松原区では、2015年2月より地域食材加工販売施設「あいの里まつばら」の営業を開始し、軽食の提供や地域農産物等の販売を行っている。また、地場産品の販売促進のために、2014年11月には「梼原町どぶろく特区」の認定を受け、2017年3月19日には第1号のどぶろく86本を製造している。2017年度決算では年商約3,000万円となっており、松原区がもつ森林セラピーロードという観光資源や地域の食材などの資源を活かした取組みが行われている。

四万川区では、ガソリンスタンドのほか、野菜等の集出荷やホームセンター機能、地場産品販売所、観光案内機能が備わった複合施設を建設され、2019年度決算では年商約5,300万円をあげている。2018年度には旧幼稚園を改修した多目的施設が完成し、地域の祭事や大学インターンシップ受け入れを図るなど、地域住民の生活領域を維持しながら、さらに町内外との交流人口の増加に取り組んでいる。

② 交流人口の増加

人口や事業所が町内で最も少ない初瀬区では、前述のように、韓国の大学との交流をきっかけに、集落活動センターの事業として、韓国式サウナ（チムジルバン）と韓国風レストランを整備し、地元雇用を創出している。2015年から2017年には、毎年3,000～4,000人近い利用者があり、2017年度決算では総売上高が約1,100万円となっている。韓国との交流で開発したキムチは、2018年からは日本食研ホールディングスとの協働で改良に取り組み、特産品の販売促進を図っている。

越知面区では、交流人口の拡大に向けた取組みとして、旧小学校を利用して、学生等の合宿の受入れを行うために、宿泊滞在施設としての施設改修を行い、2018年5月に旅館業法に基づく簡易宿所の許可を取得し運営を行っている。施設内では、住民による加工品グループが喫茶店を開設し、モーニングを提供している。また、地元の大豆を使った味噌の販売や、耕作放棄地対策として、農機具を購入して農作業受託による集落営農の推進を行っている。

③ 鳥獣被害への対応

梼原町における鳥獣捕獲数は、駆除に対する権限から知事から市町村へと移行し、駆除頭数の制限も廃止されるなどの理由から近年大きく増加し、2008年度の約10倍となっており、2015年度以降は、イノシシとシカのみで2019年度まで1,000頭を超えている。猟友会の中心メンバーが多く存在する西区では、こうした地域特性を活かし、2017年度に移動式解体処理車（ジビエカー）と獣肉解体処理施設の整備を集落活動センター事業として行っている。本格導入は全国初となるジビエカーは、現在では松原区での作業に用いられており、2018年度では全体で410頭の処理を行った。今後は、全国を対象にした高付加価値な食材としての安定供給を目指すことと同時に、キャンプ場の整備による交流人口の拡大が図られており、持続可能な鳥獣被害防止の推進体制と地域内経済循環を生む仕組みづくりが行われている。

④ コミュニティ機能の確保

東区の人口は6区のうちで最も多いが、中心部と郊外部では、高齢化や人口に差がある。また、他の区と異なり、区としての地域活動にかんする協議の場や活動の拠点となる施設を持っていなかったため、旧保育所を改修し、コミュニティ機能や支え合い、助け合いの活動の充実を図っている。2019年3月に開所された集落活

動センターゆすはら東の活動は、6区のうちで最後発であるが、複合福祉施設「YURURIゆすはら」との連携や、老人クラブやNPO法人の活動の場となっている。福祉に関する事業のほかにも、調査時には、地元農家と連携しレストランの運営に着手しようとしていた。

4. 今後の展望

聞き取り調査でうかがった今後の展望に多く共通することは、他の区との間での連携不足の解消であった。調査時でも、松原区での四万川区の青唐辛子を使った唐辛子あんパンの製造や、西区でのジビエを梶原町内のレストランに卸しているなど、一部の点的なつながりはあった。しかし、例えば、地域の食材や宿泊・飲食施設、観光施設を結んだ「長期滞在型のゆすはら」を目指すなど、他の区と協力して利潤を得ることができる面的な連携への展望もうかがえた。地域経済の視点からみるならば、川上である第一次産業から川下の第三次産業への地域内産業連関の形成、特産品振興と地域づくりの結合が非常に重要であるが、同時に、それに関わる生産者と住民の参加が少なければ、地域経済や住民生活の持続的な発展にはつながらなくなってしまう。梶原町では、各集落活動センターの連携は、「集落活動センターゆすはら連絡協議会」(2017年3月に改称)を通じて、6つの集落活動センターの情報共有が行われており、こうした区間の連携の発展に期待が寄せられる。

4. おわりに

以上、本稿では、地域内経済循環という観点から梶原町の集落活動センターの取組みをみてみた。梶原町では、各区の地域課題に対応した取組みが集落活動センターの事業を通じて、住民の生活の向上や地域環境の保全と結びついた形で行われている。そして、そこには資金循環の起点として資金を投入し続ける基礎自治体の

役割が大きかった。こうした自治体の投資が、個々の投資主体である集落活動センターの事業を通して、地域内の諸産業の連関を強め、地域内再投資力が増幅されることが望まれる。特に、2020年1月末からの新型コロナウイルス感染症の拡大は、地域経済の活性化の手法としての「観光まちづくり」に大きなダメージを与えており、自治体には地域内再投資力の主体となりうる個人・中小企業の生活・営業再建への政策的支援が求められる¹⁷⁾。

一方で、自治体による投資の課題として、第1に資金面の問題が挙げられる。地域の持続的な発展のために地域内再投資力および地域内経済循環を構築するためには、自治体による継続的な財政的支援が必要であるが、国の財政が悪化するなかで、構造改革政策によって交付税の財源保障機能が揺らぎ始めている。本稿で取り上げた梶原町の集落活動センターの場合、高知県の補助金の補助期間3年後、梶原町独自の補助金の補助期間5年後に、全ての集落活動センターで直ちに自立したビジネスの確立は難しいと考えられる。梶原町では、様々な補助金を駆使して事業を行っているが、地域の担税力の強化のためにも、自治体以外の経済主体の強化やネットワーク化が課題である。

しかし、すでに述べたように、梶原町は、集落活動センターへの補助金を通じて、地域住民の生活領域の維持とそこに住まう住民への雇用の創出、再投資のための資本と賃金を生み出している。また、集落活動センターの事業を通じて、第1次産業の活性化が図るのであれば、それは国土環境の保全・維持するための社会的費用を負担しているともいえる。その意味では、公共的な役割を担う集落活動センターへの財政的な支援は今後必要であると考えられる。

2つ目に、いかに住民の要望を活かした地域づくりを実践するかである。地域内経済循環の形成にとって、個々に分断されている地域内の諸産業の連関を強めなければならない。その場

合、行政の役割は地域の特性に合わせた政策的支援であるが、住民の側に主体性がないと、投資に対するチェック機能が働かない。

梼原町の取組みは、行政の先導に住民が依存している関係ではなく、「区長制」という住民自治システムをもとにした集落活動センターの運営との相互連携によって行われている点が重要である。なぜなら、集落活動センター事業は、行政＝「公」と住民＝「私」が「協働」することによってできる事業であるからである。梼原町は、小規模な自治体であるからこそ、地域をよく知る住民が地域づくりに積極的に関わって、地域の特性と住民の要望を活かした地域づくりが実践されているといえるだろう。そのため、県外からの移住者にとっても、地域づくりへの参加がしやすい環境の維持が重要である。

注

- 1) 岡田知弘, 榊原秀訓, 永山利和編著 [2015]『地方消滅論・地方創生政策を問う』自治体研究社, pp.29-31。
- 2) 2019年12月20日には「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン(令和元年改訂版)」及び、2020年度を初年度とする5カ年の第2期の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(以下「総合戦略」という。)が閣議決定された。
- 3) 4つの基本目標とは、①地方における安定した雇用の創出、②地方への新しい人の流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する、である。内閣府 [2014]「まち・ひと・しごと創生総合戦略」p.11 (<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryoushi.pdf>) (閲覧日2020年4月20日)。
- 4) 小田切 (2013)「農山村集落と『小さな拠点』——その意義・機能・課題——」『人と国土21』39 (2), pp.6-9。
- 5) 梼原町の町長を始め、6つの区の区会長会長や町役場等に対してヒアリング調査を行った。ヒアリングは2013年9月1～2日、2017年2月24～26日、2019年3月26～28日に実施した。対象者は、高知県梼原町町長、梼原町企画財政課、松原区会長、初瀬区会長、東区会長、西区会長、四万川区会長、越知面区会長および地域住民である。
- 6) 以下、岡田知弘 [2020]『地域づくりの経済学入門——地域内再投資力論——』高管出版、第8章を参照した。
- 7) 過疎地域とは、過疎地域自立特別措置法において、「人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能および生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域」とされており、具体的には、法で定める特定の期間の「人口要件」と「財政力要件」に該当する市町村の区域のこと。
- 8) 中山間地域とは、高知県では、山間地およびその周辺の地域等地理的および経済的に不利な地域として、地域振興に関する5つの法律(過疎地域自立促進特別措置法、山村振興法、離島振興法、半島振興法、特定農山村における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律)の規定範囲を中山間地域としている。
- 9) 森咲百合 (2018)「中山間地域における移住者と受け入れ地域住民のニーズについての研究～高知県・梼原町をモデルとして～」高知工科大学卒業論文, p.2。
- 10) 高知県梼原町 (2015)『梼原町まち・ひと・しごと創生総合戦略～小さな拠点 ゆすはらづくり～』p.11。
- 11) 厚生年金保険 (第1号) (旧共済組合を除く) と国民年金のそれぞれ老齢給付と障害給付、遺族給付の合計。
- 12) 「宿泊業、飲食サービス業」と「医療、福祉」では、支所・支社・支店での付加価値額が多いが、「平成26年経済センサス 基礎調査」から、ほとんどが域内企業の事業所であるため、域外への流出は小さいと考えられる。
- 13) 高知県は、2012年度より中山間対策を強化し、地域の課題解決を目指す「小さな拠点」の核として「集落活動センター」を位置づけ、2019年3月現在で、高知県内の34市町村に61カ所が開所されており、今後2021年までに130ヶ所の整備が目標とされている。
- 14) うち6名が卒業し、2名が梼原町に定住している。また、2019年度からは、区長推薦による区の集落支援員に移行している。
- 15) 内閣府 [2018]「まち・ひと・しごと創生総合戦略 (2018 改訂版)」p.103 (<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/>)

meeting/honbukaigou/h30-12-21-shiryoul.pdf)
(閲覧日2020年4月20日)。

- 16) 総務省地域力創造グループ地域振興室 [2016]「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」p.3 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000405694.pdf) (閲覧日2020年10月20日)。
- 17) 岡田は、新型コロナウイルス感染症も、自然(生物)を起源とする災害の一つとみなすことができる」と述べている。岡田知弘 [2020]『地域づくりの経済学入門——地域内再投資力論—— [増補改訂版]』高管出版, p.188。

参考文献

- 岡田知弘 [2020]『地域づくりの経済学入門——地域内再投資力論—— [増補改訂版]』高管出版。
- 岡田知弘, 榊原秀訓, 永山利和編著 [2015]『地方消滅論・地方創生政策を問う』自治体研究社。
- 小田切徳美 [2009]『農山村再生——「限界集落」問題を超えて』岩波ブックレット。
- 高知県中山間振興・交通部 中山間地域対策課 [2017]「平成28年度高知県集落調査 高知県の集落——平成27年国勢調査からみた集落の状況」。
- 高知県梶原町 [2015]『梶原町まち・ひと・しごと創生総合戦略～小さな拠点 ゆすはらづくり～』
- 高知県梶原町 [2019]『梶原町史4』。
- 佐藤友光子「中山間の地域再生と区長制——高知県高岡郡梶原町を事例として」, 岩上真珠, 池岡義孝, 大久保孝治編著 [2017]『変容する社会と社会学——家族・ライフコース・地域社会』学文社。
- 総務省地域力創造グループ地域振興室 [2016]「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000405694.pdf, 2019年4月20日閲覧)。
- 田中きよむ編著, 玉里恵美子, 霜田博史, 水谷利亮, 山村靖彦 [2018]『小さな拠点を軸とする共生型地域づくり 地方消滅論を超えて』晃洋書房。
- 内閣府 [2018]「まち・ひと・しごと創生総合戦略 (2018 改訂版)」(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/honbukaigou/h30-12-21-shiryoul.pdf>, 2019年10月20日閲覧)。
- 本稿は、日本学術振興会平成28年度～30年度 基盤研究 (B) (一般)「人口減少社会における持続可能な地域モデルの構築に関する研究の助成による研究成果の一部である。
- (みえ せんいち
大阪経済法科大学非常勤講師)